Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 50/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	2024/0578
Persona reclamante	xxxxxx
Entidad reclamada	Servicio Andaluz de Salud
Artículos	24 LTPA; 12 LTAIBG.
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 18 de junio de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 7 de mayo de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Por la presente solicito los datos de facturación de recetas en farmacias desde el año 2012, incluyendo número de envases vendidos, importe íntegro, importe aportado por la administración pública, mes, año, y el sexo y la edad del comprador, para los siguientes fármacos:*
>
> *- Estrógenos (código ATC: G03C)*
>
> *- Andrógenos (código ATC: G03B)*
>
> *- Análogos de la hormona liberadora de gonadotropina (código ATC: L02AE)*
>
> *- Progestágenos y estrógenos en combinación (código ATC: G03F)*
>
> *- Progestágenos (código ATC: G03D)*
>
> *- Antiandrógenos (código ATC: G03H)"*

2. La entidad reclamada contestó la petición mediante Resolución de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, de 18 de junio de 2024, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

> *"Conceder acceso parcial a la siguiente información:*
>
> *Se adjunta fichero en excel con los datos solicitados de datos de facturación de recetas en farmacias desde enero de 2012, hasta el 31 de diciembre de 2023, incluyendo por este orden: el año, el mes, grupo terapéutico, denominación del grupo terapéutico, sexo, número de envases vendidos, importe íntegro e, importe aportado por la administración pública:*
>
> *Estrógenos (código ATC: G03C)*
>
> *Andrógenos (código ATC: G03B)*
>
> *Análogos de la hormona liberadora de gonadotropina (código ATC: L02AE)*
>
> *Progestágenos y estrógenos en combinación (código ATC: G03F)*
>
> *Progestágenos (código ATC: G03D)*
>
> *Antiandrógenos (código ATC: G03H)".*
>
> *Informar que con respecto a la información por sexo facilitada es la que consta en la Base de Datos de Usuarios (BDU), en el momento de esa prescripción.*
>
> *La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía en los artículos 13 y 7, respectivamente, regulan el derecho de todas las personas a acceder a la información pública.*
>
> *Sobre los datos solicitados de edad, se inadmite el acceso a esta información acogiéndose a lo establecido como causas de inadmisión, reguladas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y, concretamente en el punto 1, apartado c): " 18.1c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración". Por el volumen y la necesidad de tratamiento de esta información que habría que validarla en cada historia clínica. Es por lo que esta información no se puede exportar a este nivel de detalle porqué provocaría un trabajo ingente.*
>
> *De acuerdo con lo expuesto, esta Dirección General considera que la causa de inadmisión sobre la solicitud de información formuladas en las 4 consultas, están reguladas en el artículo 18. 1 c), de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reproducido con anterioridad, por lo que se inadmite lo solicitado en dichas consultas. "*

Tercero. Sobre la reclamación presentada

1. En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

> *"(…) pedí los datos de facturación en farmacias para una serie de medicamentos, segregados por fecha, sexo y edad de los consumidores. Los datos que he recibido no incluyen información*

sobre la edad de los consumidores, supuestamente debido a que este dato debería cotejarse individualmente con la historia clínica de cada persona, lo que supondría una carga ingente de trabajo. Sin embargo, el Portal Estadístico del Ministerio de Sanidad incluye datos de todas las comunidades autónomas segregados por grupos de edad, por lo que estos datos ya deberían existir. Adjunto una copia de datos descargados del portal estadístico, sobre facturación de fármacos en todas las comunidades autonómas, incluyendo la edad de los consumidores."

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 28 de junio de 2024 el Consejo pone a disposición de la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 30 de julio de 2025 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. En concreto, se incluye informe de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, de 29 de julio de 2024, en el que indica lo siguiente:

"Como se aclara en la Resolución, el acceso parcial a la información de los datos solicitados de edad, se fundamenta acogiéndose a lo establecido como causas de inadmisión, reguladas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y, concretamente en el punto 1, apartado c): "18.1c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración". Por el volumen y la necesidad de tratamiento de esta información que habría que validarla en cada historia clínica. Es por lo que esta información no se puede exportar a este nivel de detalle porqué provocaría un trabajo ingente.

La información que presenta exportada de la página del Ministerio de Sanidad, es la que contiene la Base de Datos Clínicos de Atención Primaria, que recoge información clínica anonimizada y normalizada de una muestra de 12,7 millones de usuarios asignados a los Equipos de Atención Primaria del Sistema Nacional de Salud, que contiene una estimación ponderada por Comunidad Autónoma, sexo, grupo de edad quinquenal y país de nacimiento, y elevadas a la población con tarjeta sanitaria individual. Están registrados los medicamentos dispensados en las farmacias a través de receta oficial prescrita por médicos del Sistema Nacional de Salud. El consumo real (lo que realmente toma cada paciente) no es posible conocerlo a ciencia cierta. La estimación más cercana al consumo es la medicación retirada en la farmacia (dispensación).

En Andalucía, la base de datos de facturación farmacéutica no contiene los datos de la edad, esa información se extrae de la Base de Datos de Usuarios del Servicio Andaluz de Salud (en adelante BDU), donde consta la edad. Por lo que ha sido necesario un cruce de ambas bases de datos para poder añadir este campo. Se ha realizado un esfuerzo para poder facilitar los datos verificados y validados. Se muestran por grupos quinquenales al igual que el Ministerio de Sanidad.

Por lo que se facilita la inclusión de los datos de edad por grupos quinquenales en la información ya remitida anteriormente".

3. El 9 de septiembre de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

En la misma fecha dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.c) de la LTPA, al ser la entidad reclamada una agencia administrativa de la Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 18 de junio de 2024, y la reclamación fue presentada el mismo 18 de junio, por lo que no se había iniciado el plazo para interponer la reclamación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 LTPA en relación con el artículo 24.2 LTAIBG ("La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo").

Este hecho supondría la inadmisión de la reclamación al haberse presentado anticipadamente al inicio del plazo para reclamar ante este Consejo. Sin embargo, tras nuestra Resolución 773/2022 y otras similares (Resolución 774/2022, 775/2022 y 788/2022), este Consejo ha modificado su doctrina sobre las reclamaciones presentadas antes de la finalización del plazo máximo de resolución, que tal y como ocurre en este caso, deben admitirse a trámite. A modo de resumen, tal y como se indica en la Resolución 773/2022:

> *"Por lo tanto, y a la vista del razonamiento antes indicado y de los pronunciamientos judiciales reproducidos, aunque se reconociera que la presentación de la reclamación formulada fue anticipada, el criterio más favorable para la persona interesada y que evita una interpretación demasiado rigorista y formalista que deje vacío de contenido el derecho a reclamar, permite considerar que tal reclamación es subsanable por el mero transcurso del tiempo, lo que unido al principio básico de economía procesal, determina que deba admitirse la reclamación formulada."*

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

En el asunto que nos ocupa, la entidad reclamada remite a este Consejo diversa información relativa a la solicitud planteada, en concreto, remite la tabla con la información que ya fue sumininistrada a la persona solicitante, en la que se ha incluido una columna nueva, con los datos de edad por grupos quinquenales. No acredita, sin embargo, que esta nueva tabla haya sido remitida también a la persona reclamante.

Sucede que es a la propia persona solicitante a quien se debe ofrecer esta información, pues, como hemos tenido ya ocasión de señalar en anteriores decisiones, son los poderes públicos a los que se pide la información los "obligados a remitirla directamente a la persona que por vía del ejercicio de derecho de acceso haya manifestado su interés en conocerla", toda vez que no es finalidad de este Consejo, "ciertamente, convertirse en receptor o transmisor de esta información pública, sino velar por el cumplimiento del ejercicio de este derecho de acceso a la misma en los términos previstos en la LTPA y que la información llegue al ciudadano solicitante por parte del órgano reclamado" (por todas, las Resoluciones 59/2016, de 20 de julio, FJ 5º; 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º; 111/2016, de 30 de noviembre, FJ 3º; 122/2016, de 14 de diciembre, FJ 5º; 55/2017, de 12 de abril, FJ 3º).

Por consiguiente, en esta ocasión, al igual que hacíamos en todas las resoluciones citadas, debemos concluir que es la entidad reclamada, y no este órgano de control, quien debe poner directamente a disposición de la persona interesada la información que atañe a la solicitud en cuestión. De ahí que la ausencia de respuesta alguna por parte del órgano o entidad reclamada a la persona interesada determine, a efectos formales, la estimación de la reclamación.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados constasen datos personales y que ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"(...) los datos de facturación de recetas en farmacias desde el año 2012, incluyendo número de envases vendidos, importe íntegro, importe aportado por la administración pública, mes, año, y el sexo y la edad del comprador, para los siguientes fármacos:*
>
> - *Estrógenos (código ATC: G03C)*
> - *Andrógenos (código ATC: G03B)*
> - *Análogos de la hormona liberadora de gonadotropina (código ATC: L02AE)*
> - *Progestágenos y estrógenos en combinación (código ATC: G03F)*
> - *Progestágenos (código ATC: G03D)*
> - *Antiandrógenos (código ATC: G03H)"*

La entidad reclamada, en el plazo de 10 días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, deberá poner a disposición del reclamante la información pública solicitada, en los términos previstos en los Fundamento Jurídicos Cuarto y Quinto.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda

en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativo.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Este documento consta firmado electrónicamente